

Jernbaneverket
TILSYNSRAPPORT

Rapport nr. 17-11

Jernbaneverket TILSYNSRAPPORT

Rapport nr.: 17-11
Saksnr: 11-724
Revisjonsdato: 14.-18.11.2011
Foretak: Jernbaneverket
Kontaktperson: Jaques Videm – senior sikkerhetsrådgiver
Revisjonslag: Geir-Rune Samstad, Statens Jernbanetilsyn, Revisjonsleder
Tine Reitan, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor
Mona Ljunggren, Statens Jernbanetilsyn, Fagrevisor
Erik Borgersen, Statens jernbanetilsyn, Fagrevisor
Per Kristian Johansen, Statens Jernbanetilsyn, Fagrevisor
Erik Freuchen, Statens jernbanetilsyn, Observatør
Stefan Pettersson, Railrex, Fagrevisor

Rapportens innhold

Denne tilsynsrapporten beskriver avvik og observasjoner etter revisjon av Jernbaneverket – fordeling av infrastrukturkapasitet.

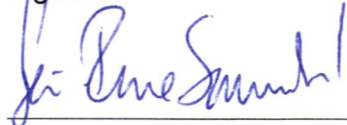
Hovedkonklusjon

Jernbaneverket prioriterer arbeidet og gjennomføringen av tildeling av infrastrukturkapasitet på det nasjonale jernbanenettet, og det er et betydelig engasjement knyttet til arbeidet. Det er et høyt aktivitetsnivå og stor kunnskap og bevissthet rundt den årlige ruteplanprosessen.

Jernbaneverket har mangelfullt dokumenterte prinsipper ved samordning av søknader om infrastrukturkapasitet. Det vanskeliggjør gjennomsiktighet og bevis for at fordelingen av infrastrukturkapasitet foregår på en ikke-diskriminerende måte. I tillegg utfører ikke Jernbaneverket fordeling av infrastrukturkapasitet ved Ganddal terminal. Dette gjelder både ved tildeling av årlige ruteleier og ad-hoc-ruter.

Utarbeidet dato: 15.2.2012

Sign.:



Geir-Rune Samstad
Revisjonsleder

Godkjent dato: 15.2.2012

Sign.:



Erik Ø. Johnsen
Direktør

1. Innledning	4
2. Dokumentunderlag	5
2.1 Myndighetskrav	5
2.2 Bedriftsinterne krav	5
3. Revisjonsomfang	5
4. Avvik	6
4.1 Avvik 1	6
4.2 Avvik 2	6
4.3 Avvik 3	7
4.4 Avvik 4	8
4. Observasjoner	8
4.1 Observasjon 1	8
9. Andre forhold	9
10. Gjennomføring	9
Vedlegg 1 – Jernbaneverkets egen dokumentasjon	10
Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet	12

1. Innledning

Revisjonen hadde som mål å avklare hvorvidt Jernbaneverket gjennomfører sin virksomhet i samsvar med bestemmelser i fordelingsforskriften, spesielt kapittel 2 nettveiledning og kapittel 7 fordeling av infrastrukturkapasitet. Revisjonen omfattet i hovedsak de funksjoner i Jernbaneverket som har ansvar for tilgang til terminaler for godstrafikk og tildeling av ruteleie på det nasjonale jernbanenettet.

Denne rapporten beskriver forhold relatert til nevnte områder.

Tilsynsrapporter beskriver generelt de avvik som er avdekket, og de observasjoner som er registrert gjennom revisjoner/inspeksjoner.

Avvik - defineres som manglende samsvar med bestemmelser i norsk jernbanelovgivning.

Observasjon - er forhold som ikke omfattes av definisjonen avvik, men som Statens jernbanetilsyn mener det er riktig å påpeke for å sikre at alle jernbaneforetak får tilgang til infrastrukturkapasitet på transparente og ikke-diskriminerende vilkår.

Statens jernbanetilsyn pålegger som hovedregel korrigerende avvik innenfor en tidsfrist.

Statens jernbanetilsyn forventer at observasjoner håndteres slik at disse ikke senere utvikler seg til/bidrar til avvik.

Statens jernbanetilsyn praktiserer negativ rapportering fra revisjoner og inspeksjoner. Det vil si at revisjonsrapporter i hovedsak omhandler manglende samsvar med bestemmelser i norsk jernbanelovgivning. Forhold der kravene er tilfredsstillende oppfylt beskrives normalt ikke. Revisjonen er basert på stikkprøver. Det er således ikke sikkert at alle regelverksbrudd er avdekket. Rapporten bør leses med dette i minne.

Revisjonen er gjennomført som dokumentgjennomgang og intervjuer/undersøkelser hos Jernbaneverket og med befaring på Ganddal godsterminal. Virksomheten har gitt revisjonslaget nødvendig tilgang til dokumenter, lokaler og personell – og har lagt alle forhold til rette for en effektiv gjennomføring av revisjonen.

2. Dokumentunderlag

2.1 Myndighetskrav

Følgende lover og forskrifter er benyttet som grunnlag i revisjonen:

- Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer (jernbaneloven)
- Forskrift 5. februar 2003 om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenettet (fordelingsforskriften).
- Forskrift 10. desember 2010 om jernbanevirksomhet mv. på det nasjonale jernbanenettet (jernbaneforskriften)

2.2 Bedriftsinterne krav

Jernbaneverkets egen dokumentasjon som ble oversendt i forkant av revisjonen er beskrevet i vedlegg 1. Stikkprøver innhentet underveis i revisjonen er beskrevet i vedlegg 2.

3. Revisjonsomfang

Revisjonen ble gjennomført hos Jernbaneverket og på Ganddal godsterminal i Stavanger.

Revisjonen omfattet gjennomgang av dokumenter, intervjuer av ledelse og medarbeidere og undersøkelser knyttet til ovennevnte tema. Revisjonen ble gjennomført med formøte 17. oktober, åpningsmøte 14. november, intervjuer 14., 15. og 16. november og sluttmøte 18. november. Totalt ble 8 personer intervjuet.

4. Avvik

4.1 Avvik 1

Network Statement mangler beskrivelser av prinsipper for samordning for ruteplanprosessen.

Avvik fra:

Fordelingsforskriften § 2-2 punkt 3 d)

Nettveiledningen skal inneholde: [...]

"3. Opplysninger om prinsipper og kriterier for kapasitetsfordeling. I nettveiledningen skal det redegjøres for de generelle kapasitetskjennetegn ved infrastrukturen som er tilgjengelig for den som vil drive trafikkvirksomhet på det aktuelle jernbanenettet, og for alle eventuelle begrensninger når det gjelder bruk av infrastrukturen, herunder forventet behov for kapasitet til vedlikehold. Nettveiledningen skal dessuten inneholde nærmere opplysninger om framgangsmåter og frister i forbindelse med kapasitetsfordelingsprosessen. Den skal inneholde bestemte kriterier som anvendes ved fordelingen, særlig følgende:

- a) framgangsmåten for inngivelse av søknader om kapasitet til infrastrukturforvalteren, herunder søknadens innhold,
- b) kravene som stilles til søkere,
- c) tidsplanen for søke- og fordelingsprosessen,
- d) prinsippene for samordningen,"

og

Fordelingsforskriften § 7-7 andre ledd

"Prinsippene for samordningen skal fastsettes av infrastrukturforvalteren, og skal fremgå av nettveiledningen. Prinsippene skal særlig gjenspeile vanskelighetene ved å lage ruteleier for internasjonal trafikk og hvilke konsekvenser endringer kan få for andre infrastrukturforvaltere."

Revisjonsbevis:

- a. Network Statement beskriver ikke hvilke prinsipper som er etablert for samordningsprosessen.

4.2 Avvik 2

Network Statement har ikke dokumenterte rutiner eller etablerte kriterier til bruk ved overbelastet infrastruktur.

Avvik fra:

Fordelingsforskriften § 2-2 punkt 3 e) og g)

Nettveiledningen skal inneholde: [...]

"3. Opplysninger om prinsipper og kriterier for kapasitetsfordeling. I nettveiledningen skal det redegjøres for de generelle kapasitetskjennetegn ved infrastrukturen som er tilgjengelig for den som vil drive trafikkvirksomhet på det aktuelle jernbanenettet, og for alle eventuelle

begrensninger når det gjelder bruk av infrastrukturen, herunder forventet behov for kapasitet til vedlikehold. Nettveiledningen skal dessuten inneholde nærmere opplysninger om framgangsmåter og frister i forbindelse med kapasitetsfordelingsprosessen. Den skal inneholde bestemte kriterier som anvendes ved fordelingen, særlig følgende:

- a) framgangsmåten for inngivelse av søknader om kapasitet til infrastrukturforvalteren, herunder søknadens innhold,
- b) kravene som stilles til søkere,
- c) tidsplanen for søke- og fordelingsprosessen,
- d) prinsippene for samordningen,
- e) framgangsmåtene som skal følges og kriteriene som skal anvendes når infrastruktur er overbelastet,
- f) nærmere opplysninger om begrensninger på bruk av infrastruktur, herunder infrastruktur reservert til bestemte formål,
- g) vilkår for når det skal tas hensyn til tidligere kapasitetutnytningsnivåer ved fastsettelse av prioriteringer i fordelingsprosessen.

Revisjonsbevis:

1. Jernbaneverkets Network Statement beskriver ikke nærmere prinsipper og kriterier for kapasitetsfordeling innenfor rammen av forskriften, utover de kriteriene som er nevnt i fordelingsforskriften (§7-10).

4.3 Avvik 3

Jernbaneverket fordeler ikke infrastrukturkapasitet på Ganddal terminal.

Avvik fra:

Fordelingsforskriften § 7-1 første ledd

"Infrastrukturforvalteren fordeler infrastrukturkapasitet. Infrastrukturkapasitet fordeles ved tildeling av ruteleier. Ruteleier kan tildeles den som har tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet. Ruteleier kan tildeles for et tidsrom som tilsvarer høyst en ruteplanperiode."

Revisjonsbevis:

1. Jernbaneverket fordeler ikke kapasitet på ankomstsporet på Ganddal. Det ble opplyst i intervju at JBV har overlatt alt ansvar for drift av Ganddal godsterminal til Terminaldrift AS, herunder tildeling av terminalkapasitet.

Merknad til revisjonsbevis 1: JBV's Network Statement 4.2.1.1.2 beskriver krav til rutebestilling, inkludert behov for terminalkapasitet. JBV er i egenskap av å være infrastrukturforvalter ansvarlig for fordeling av infrastrukturkapasitet på det nasjonale jernbanenettet (jf. fordelingsforskriften § 1-1 og § 1-2 a), b), e) og f), inkludert tildeling av ruteleier til og med ankomstsporet på Ganddal Terminal omfattet av det nasjonale nettet.

2. Jernbaneverket fordeler ikke kapasitet på ankomstsporet på Ganddal. JBV's Network Statement 4.3.2 beskriver framgangsmåten for søknad om ad-hoc-ruter, inkludert tilgang til terminal.

Kommentar til avvik 3:

Jernbaneverket oppfyller ikke sine forpliktelser som infrastrukturforvalter ved ikke å inkludere ankomstsporet på Ganddal terminal ved tildeling av kapasitet.

4.4 Avvik 4

Jernbaneverket har mangelfull oversikt og mangelfull behandling av ad-hoc-søknader om individuelle ruteleier på terminalsporene til Ganddal godsterminal.

Avvik fra

Fordelingsforskriften § 7-1 andre ledd

"Infrastrukturforvalteren skal ha oversikt over fordelt og ledig infrastrukturkapasitet og skal til enhver tid kunne opplyse berørte parter om hvilken infrastrukturkapasitet som er fordelt til virksomhetene. Opplysninger om ledig kapasitet skal gjøres tilgjengelig for alle søkere som ønsker å bruke denne kapasiteten."

Revisjonsbevis:

1. Behandling av ad-hoc-søknader om rutetilgang til og fra Ganddal terminal er ikke systematisk dokumentert.
2. JBV fordeler ikke kapasitet på terminalen på Ganddal. JBV's Network Statement 4.3.2 beskriver framgangsmåten for søknad om ad-hoc-ruter, inkludert tilgang til terminal.
3. Togledelsen i Stavanger har ikke oversikt over ledig kapasitet på Ganddal terminal.

Merknad til revisjonsbevis 3: Det har heller ikke JBV's sentrale ruteplankontor.

4. Observasjoner

4.1 Observasjon 1

Rutetildelingsprosessen er ikke tilstrekkelig dokumentert, noe som vanskeliggjør transparens og tilstrekkelig grad av likebehandling i hele rutetildelingsprosessen. Dette gjelder både ved tildeling av årlige ruter og ad-hoc-ruter.

Revisjonsbevis:

1. Samordningsprosessen er ikke dokumentert.
2. Det er ikke etablert rutiner for registrering og oppfølging av klager i forbindelse med rutetildelingen.
3. JBV har i Network Statement punkt 4.2.1.1.2 angitt kriterier for hva en rutebestilling skal inneholde. Det fins en enhetlig mal for søknad om rutetilgang, men denne benyttes ikke av alle jernbaneforetak.
4. Tvisteløsningsordningen er ikke dokumentert etablert.
5. JBV har ikke benyttet seg av inspeksjonsretten som er nedfelt i kontrakten vedrørende Ganddal terminal, hva gjelder for eksempel konkurransenøytralitet i tilbud og prising av terminaltjenester.
6. Bemanningen på Ganddal terminal defineres etter den årlige ruteplanprosessen. Det er ikke dokumentert hvordan JBV tilpasser kapasitet ved terminalen ved bestilling av ad-hoc-ruter.
7. Trafikkstyringssentralen i Stavanger har ingen rutine for å formidle beskjed til Ganddal terminal ved endringer/forsinkelser.

8. Tildelt infrastrukturkapasitet og terminaltjenester fremgår ikke av sportilgangsavtalen eller andre forpliktende dokumenter.

9. Andre forhold

Det ble ikke notert andre forhold under inspeksjonen.

10. Gjennomføring

Formøte	: 17.10.2011
Dokumentasjonsgjennomgang	: 7.10.2011-18.11.2011
Åpningsmøte	: 14.11.2011
Feltarbeid	: 14.11.2011-18.11.2011
Sluttmøte	: 18.11.2011

Vedlegg 1 – Jernbaneverkets egen dokumentasjon

Følgende av Jernbaneverkets dokumenter er gjennomgått i forkant av revisjonen.

Dok.nr	Dokumentnavn	Dato	Rev.
	Organisasjonskart Trafikk og marked		
	Organisasjonskart Trafikk og marked, Ruteplan		
	Organisasjonskart Trafikk og marked, Trafikk Sør/Vest		
	Organisasjonskart Trafikk og marked, Trafikk Øst		
	Organisasjonskart Trafikk og marked, Trafikk Nord		
STY-600707	Stillingsbeskrivelse for trafikkdirktør i Trafikk og marked	01.07.2011	0
STY-600861	Stillingsbeskrivelse for seksjonssjef ruteplan, Trafikk og marked	17.08.2011	001
STY-600729	Stillingsbeskrivelse for ruteplanlegger ruteplan Trafikk og marked	11.08.2011	001
STY-600826	Stillingsbeskrivelse for trafikksjef i Trafikk og marked	25.07.2011	001
STY-600730	Stillingsbeskrivelse for taktisk ruteplanlegger i ruteområde trafikk og marked	31.08.2011	001
STY-600678	Stillingsbeskrivelse for operativ ruteplanlegger i Trafikk og marked	02.09.2011	001
STY-600700	Stillingsbeskrivelse for områdesjef TXP i Trafikk og marked	31.08.2011	001
STY-600152	Prosedyre for å fordele kapasitet	01.07.2011	000
STY-600157	Prosedyre for å fordel restkapasitet til jernbaneforetak	01.07.2011	000
STY-600158	Instruks for å utarbeide, distribuere og erkjenne kunngjøringer	01.07.2011	000
STY-600196	Instruks for å evaluere gjeldende ruteplan	01.07.2011	000
	Driftskontrakt Ganddal mellom Jernbaneverket og Terminaldrift AS	05.09.2007	
	Undervedlegg F 1-2 til Leiekontrakten		
	Driftsavtale terminaldrift Ganddal		
	Vedlegg A - Arbeidsbeskrivelse		
	Vedl B Honorar		
	Vedl C Framdriftsplan		
	Vedl D Administrative bestemmelse		
	Vedl F Oppdragsgivers leveranser		
	Vedl G Underleverandører		
	Vedl H Forsikringer		
	Vedl I Garantier		
	Sporbruksplan - togoppgave Alnabru	Fom 12.12.2010	
	Network Statement – kapittel 4 Kapasitetsfordeling	10.08.2010	8.1
	Ruteordning R 161. Oppstart planlegging, supplement til Network Statement 2012.	20.12.2010	
	Tidsplan for kapasitetstildeling ruteordning R 161 gjeldende i tiden 11.12.2011-8.12.2012		
	Togoppgave – Orstad s.sp	Fom 12.06.2011	
	Sportilgangsavtale Jernbaneverket - Cargolink	13.7.2010	
	Rutebestilling Cargolink R161	11.04.2011	
	Cargolink ruteforslag		

	Cargolink høring av ruteforslag	04.07.2011	
	Cargolink Høringssvar – E-post	5.8.2011	
	Cargolink AS fastlagt tabell		
	Cargolink – Endring i bestilling – E-post	29.09.2011	
	Sportilgangsavtale Jernbaneverket – Cargo Net	14.03.2011	
	Rutebestilling fra CargoNet AS	11.04.2011	
	CargoNet ruteforslag		
	CargoNet høring av ruteforslag	04.07.2011	
	R161.1 - Tilbakemelding på forslag til ruter. (Brev fra CargoNet)	05.08.2011	
	CargoNet fastlagt tabell		
	Tegning over Ganddal terminal		
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 16	28.01.2010	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 17	22.04.2010	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 18	14.07.2010	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 19	14.10.2010	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 20	20.01.2011	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 21	14.04.2011	
	Møtereferat Statusmøte Ganddal Terminal, nr. 22	14.07.2011	
	Kvartalsrapport for: TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 1 kvartal 2010	16.04.2010	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 2 kvartal 2010	06.07.2010	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 3 kvartal 2010	12.10.2010	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 4 kvartal 2010	14.01.2011	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 1 kvartal 2011	08.04.2011	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 2 kvartal 2011	07.07.2011	
	Kvartalsrapport for TerminalDrift as Ganddal Godsterminal 3 kvartal 2011	09.10.2011	

Vedlegg 2 – Stikkprøver fra feltarbeidet

Dokumentnavn	Dato	Rev.
Rutebestilling Ganddal terminal	udatert	